Netherlands Scientific Council for Government Policy

W 70

Suelo para opciones

Cuatro perspectivas para las zonas rurales en la Comunidad Europea

Resumen del informe al Gobierno

La Haya 1992

Este documento de trabajo contiene la traducción al castellano del resumen y primer capítulo del informe *Suelo para opciones* del Consejo Científico para la política del Gobierno (WRR). Este informe apareció en junio de 1992.
Está disponible una traducción inglesa y francesa del informe entero, que se puede solicitar en la oficina del WRR, Plein 1813 nr. 2, 2514 JN La Haya, Holanda (tel. 070-3564483).

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

This Working Document can be ordered at "Distributiecentrum Overheidspublikaties", P.O. Box 20014, 2500 EA The Hague, by paying f 10,-- on giro 751 or by letter or telephone (071-352500) in mentioning title and ISBN-number and the number of copies you want to have.

ISBN 90 346 2940 6
Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
(Publication of the Scientific Council for Government Policy).
(Publication du Conseil National Scientifique pour la Politique Gouvernementale)

ÍNDICE

RESUMEN

En su programa de trabajo de 1988-1992, el Consejo Científico para la Política del Gobierno (sigla holandesa WRR) anunció un estudio sobre el futuro de las zonas rurales en la Comunidad Europea. Los motivos para ello eran:

- la creciente productividad estructural en la agricultura, debido a lo cual se originan cada vez mayores excedentes en la producción de la superficie de cultivo;
- la perspectiva de que las posibilidades técnicas para un desarrollo ulterior de la productividad no se han agotado todavía en modo alguno, debido a lo cual los niveles de productividad del futuro pueden superar notablemente a los actuales;
- el aumento ulterior de las cargas presupuestarias para la Comunidad que se prevé en caso de una política inalterada;
- la creciente presión social para prestar atención a otros fines que a los de productividad, tal y como una conservación duradera del medio ambiente, naturaleza y paisaje.

Los miembros de la Comunidad Europea, o sea también el gobierno holandés, se ven enfrentados, debido a estos desarrollos, con la necesidad de formular opciones estratégicas respecto al futuro de las zonas rurales.

Finalidad de este informe

En este informe se han elaborado cuatro escenarios modelo para la agricultura y silvicultura en la Comunidad Europea a base del uso del suelo, hasta el año 2015 aproximadamente. No se trata aquí de pronósticos, sino de exploraciones de carácter técnico, que indican los límites de *todo* desarrollo ulterior. Los escenarios ofrecen una imagen sobre el uso óptimo del suelo en las zonas rurales, según las opciones que emanan de visiones sobre el futuro deseado.

Las visiones que dan forma a los cuatro escenarios son:

- escenario A: libre mercado y libre comercio;
- escenario B: desarollo regional;
- escenario C: naturaleza y paisaje;
- escenario D: medio ambiente.

Estas visiones estratégicas han sido tomadas de las corrientes principales que se dan en el debate actual sobre la política agrícola europea.

Resultados

Los resultados modelo muestran entre sí diferencias en una magnitud de 2 hasta 7 con relación a la superficie requerida, a los gastos de la agricultura, oportunidad de empleo, utilización de sustancias nutritivas y pesticidas. También son muy grandes las diferencias con respecto a la situación actual.

El Consejo considera que estos resultados son importantes en dos aspectos para la política a seguir.

En primer lugar, de las diferencias recíprocas entre los escenarios se desprende la importancia de la política (sobre todo: la política agrícola europea). Las diversas opciones políticas conducen a resultados muy diversos. Esto significa que, en conexión con sus decisiones sobre instrumentos, los políticos han de darse constantemente cuenta de los fines que persiguen.

El empleo diferente de instrumentos - la disminución del apoyo de precios a favor de suplementos de ingresos/hectárea directos - acordado en Bruselas en fecha reciente, ejercerá según el Consejo poca influencia en los desarrollos a largo plazo. Ello no resuelve los problemas fundamentales y ofrece insuficiente espacio para poder aprovechar nuevas probabilidades.

En segundo lugar, los cuatro escenarios indican indiscutiblemente una cantidad de desarrollos estructurales en la agricultura y silvicultura a base del uso del suelo, con lo cual habrá de enfrentarse en todo caso la política futura. El Consejo menciona en este respecto:

- aumento continuo de la productividad en el sector agrario hasta alcanzar un máximo a fijar en forma objetiva;
- excedentes crecientes de superficie de cultivo, cualquiera que sea la política seguida;
- disminución ulterior de la oportunidad de empleo agrario;
- buenas posibilidades para una producción agraria más agradable al ambiente;
- disponibilidad de espacio para realizar una estructura principal y transitoria europea de carácter ecológico, como 'espina dorsal' para la naturaleza.

En todos los casos se evidencia que una política que no apunte hacia la disminución de la superficie del suelo de cultivo resulta

contraproducente. Una opción del suelo para tenerlo forzosamente en producción, en especial para mantener en pie una oportunidad de empleo artificial, pone trabas a la realización de nuevas estructuras en el sector. De este modo queda frustrado un mejoramiento técnico-ambiental y cultivo-técnico, que puede conseguirse merced al progreso tecnológico.

Consecuencias para Holanda

Para Holanda, los mencionados escenarios originan las consequencias siguientes:

- la agricultura a basae del uso del suelo se ve amenazada potencialmente en Holanda, en especial porque otros países se harán cargo del desarrollo hacia complejos agro-industriales;
- también la cría de ganado lechero corre peligro a la larga, aunque en menor grado;
- si se lleva a cabo una política a nivel nacional, ésta habrá de apuntar con preferencia hacia actividades que tengan un alto valor añadido en la agricultura y horticultura. En este respecto lo mejor será unirse a las producciones tecnológicas de valor superior que existen. Las probabilidades habrán de crearse sobre todo en aquellos ramas industriales donde la dependencia del suelo cuente menos y donde tengan más peso otros factores como organización de volumen de ventas, intensidad de conocimientos, infraestructura y experiencia;
- una política de saneamiento para ramas industriales o empresas que tengan pocas perspectivas a cierto plazo parece inevitable.

Recomendaciones

Este informe del Consejo Científico para la política del Gobierno - que viene a ser una exploración técnica - no conduce según su índole a recomendaciones que puedan traducirse de inmediato en medidas específicas. El informe WRR va a parar a una agenda de investigación y política.

La investigación ulterior sobre terrenos parciales habría de referirse, entre otras cosas, a las consecuencias de la ampliación de la Comunidad con importantes productores agrarios de Europa central y oriental. Según la opinión del Consejo, los desarrollos señalados se acentuarían aún más por tal ampliación.

En cuanto a la agenda política, el Consejo aboga especialmente por que el informe se emplee como marco para la toma de decisiones. Las experiencias ofrecen puntos de orientación para un enfoque más fundamental, tanto a nivel europeo como nacional. De todos modos, se destaca evidentemente la necesidad de seguir una política activa con relación al suelo.

División del informe entero

La división de este informe es la siguiente:

Capítulo 1. Tiene el carácter de un resumen del informe en el que se reproducen los principales resultados. Como tal se presta para ser leído independientemente. En los capítulos 2 a 6 se elaboran ulteriormente los elementos del estudio.

Capítulo 2. Describe las partes luminosas y sombreadas del desarrollo turbulento de la agricultura europea. El *Capítulo 3* contiene una responsabilidad de carácter metódico. Explica cómo se han combinado opciones para fines políticos con información técnica concerniente a potencias y técnicas de producción y cómo se han construído para el uso del suelo en la CE de los 12 las futuras imágenes contrastantes del modelo GOAL (General Optimal Allocation of Land use) desarrollado especialmente para esta clase de problemas. El *Capítulo 4* resume los resultados de una gran cantidad de investigaciones parciales que han realizado diversos grupos técnicos de institutos y universidades por encargo del Consejo. El *Capítulo 5* contiene el eje del informe, los cuatro escenarios modelo, en los cuales - a base de la información compilada - se reproduce la asignación óptima del suelo agrario a la luz de las diferentes visiones sobre el futuro de las zonas rurales en Europa. En el *Capítulo 6* se profundiza sobre la interpretación espacial de una cantidad de objetivos políticos que no han podido ser incorporados en el modelo (naturaleza, paisaje, recreo).

Por último, el Consejo trata en un breve epílogo sobre los análisis y resultados de este informe.

1. USO DEL SUELO EN LA CE: OPCIONES PARA LA POLÍTICA

1.1 Introducción

La Agricultura en la Comunidad Europea (CE) es cada vez más productiva. La combinación de mejores condiciones de producción, mayor conocimiento acerca de cultivos y plantas de alto rendimiento, conduce a un crecimiento cuyo fin no está ni mucho menos a la vista. Con las posibilidades técnicas del presente, la productividad en los países septentrionales de la CE puede aumentar todavía en 20 a 30 por ciento. En los países menos desarrollados dentro de la CE, los incrementos son posibles incluso hasta un 400 por ciento. Mediante las innovaciones técnicas (biotecnología) no hay que excluir a largo plazo una productividad aún mayor.
Esta perspectiva contiene diversos aspectos. Por una parte, se trata de un éxito contundente: una producción agrícola 'asegurada', la primera meta de la Política Agrícola Común (PAC), se ha alcanzado completamente. Sin embargo, la prolongación hacia el futuro (a modo de experimento de ideas) del incremento de la productividad obtenida muestra de inmediato también sus lados negativos. Ya actualmente se observa que los gastos de la política agraria aumentan en forma explosiva, que existen tensiones con importantes partes comerciales por la venta con subvención de excedentes de la CE en el mercado mundial, de deterioro de mercado (sobre todo) para y con los países en desarrollo y del aumento de problemas de ambiente, naturaleza y paisaje como consecuencia de los sistemas de producción intensiva. Un crecimiento ulterior a lo largo de las líneas que se tienen previstas actualmente, contribuirá a hacer insostenibles estos problemas.

La necesidad de reformar la política agrícola común es reconocida generalmente. La pregunta que se formula es sólo: ¿qué clase de reforma? La revisión acordada en Bruselas hace poco es acertada un adelanto [1]. Es cierto, en cuanto a la política de precios, que el descenso de un 29 por ciento en tres años para el trigo es considerable y camina en

---

[1] Comisión de las Comunidades Europeas, *The development and future of the Common Agricultural Policy. Proposals of the Commission*; COM (91) 258 final, Bruselas, 11 de julio de 1991.

dirección al precio del mercado mundial. Sin embargo, la regulación de compensaciones en la forma de un suplemento por hectárea, deja que sigan subsistiendo los problemas fundamentales. Ello se debe en gran parte a que no se ha celebrado un debate más fundamental sobre las *metas* de la política y a que la renovación se ha limitado principalmente al instrumentario. De este modo se ilustra insuficientemente la medida en que estas metas - y/o aposiciones dentro de las mismas - obligan a una renovación política.

El informe que tiene Vd a la vista desea contribuir a un debate fundamental y necesario. Para ello se presenta un análisis modelo de posibles variaciones en la utilización del suelo dentro de la CE hasta el año 2015 aproximadamente. Con un modelo de programación lineal desarrollado por el Consejo, denominado GOAL (General Optimal Allocation of Land use) se ha averiguado dónde - según las distintas opciones políticas - hay que entregar suelo para la agricultura y silvicultura y de qué modo tiene que realizarse esto para llevar a cabo de la mejor forma posible ciertas combinaciones de metas políticas. La asignación del uso del suelo se rige entonces por el valor relativo que se concede a las diferentes metas. Las metas se han cuantificado en términos de utilización del suelo (cada opción política tiene consecuencias de espacio divergentes). Partiendo de una demanda aceptada de productos agrícolas y de los recursos técnicos más adecuados de que se dispone en el presente, se investiga qué patrón de uso de suelo se origina al darse prioridad a determinadas metas. Todo esto en combinación con una cantidad de condiciones especiales sobre oportunidad de empleo, medio ambiente y economía; todo conduce hacia una reasignación de producciones que puede diferir considerablemente del reparto actual.

Debido a que la diferencia en el valor que se concede a las metas determina los resultados, el enfoque elegido permite elaborar escenarios en conformidad con visiones contrastantes político-normativas sobre la política deseada con respecto a la agricultura y silvicultura a base del uso del suelo, en la Comunidad Europea de los 12. Una visión puede definirse como un conjunto de preferencias claramente coherentes con respecto a una cantidad de metas. El eje de este informe consta de cuatro de estos escenarios. Además de la producción agrícola como tal, se

refieren a metas concernientes a los terrenos socio-económico, higiénico-ambiental y de naturaleza y paisaje.

Este informe se limita al territorio de la Comunidad Europea antes de la reunificación de las dos Alemanias. Una adhesión a la Comunidad de países con un gran potencial agrario (como es el caso en la mayor parte de los países de Europa Central y Occidental), reforzará la necesidad de recapacitar acerca de los objetivos que persigue la política agrícola europea.

1.2 Los cuatro escenarios

En base a las corrientes principales que existen en la discusión actual con respecto a la agricultura, se han construído cuatro visiones coherentes sobre la política deseada. Como queda dicho, se trata de extremos, en los que se elaboran consecuentemente las ideas que se presentan durante los debates. Las visiones determinan la jerarquía de las metas políticas de acuerdo con las cuales se han confeccionado los escenarios de A a D inclusive.

1.2.1 Escenario A: libre mercado y libre comercio

En el escenario de libre mercado y libre comercio se trata a la agricultura como cualquier otra actividad económica. La producción tiene lugar al costo más bajo posible. Se parte de la base de un mercado (mundial) libre para productos agrícolas, con reducciones mínimas para las previsiones sociales y el medio ambiente.
La visión que predomina en este escenario, va orientada hacia el planteamiento americano en las corrientes negociaciones que se celebran en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

1.2.2 Escenario B: desarrollo regional

En este escenario se concede prioridad al desarrollo de la oportunidad de empleo en el seno de la CE actual. Para ello se crean ingresos en el sector agrario.

La visión que predomina puede considerarse como una continuación y ampliación de la política actual de la CE.

1.2.3 Escenario C: naturaleza y paisaje

En este escenario se aspira a la conservación de la mayor extensión posible de zonas naturales. A tal efecto se aplica una separación espacial entre agricultura y naturaleza. Además de zonas reservadas estrictamente para la conservación de la naturaleza, hay zonas particulares para actividades humanas.
Las organizaciones para la protección de la naturaleza, pero desde hace poco también la Comisión De Zeeuw/Albrecht, son exponentes de la visión predominante.

1.2.4 Escenario D: higiene ambiental

La meta política más importante en este escenario es repeler del ambiente las substancias extrañas al sistema ecológico.
A diferencia de la visión anterior, no se trata en primer lugar de mantener o mejorar determinadas especies de animales y plantas, sino de proteger el suelo, el agua y el aire. Así, pues, no se efectúa ninguna segregación de naturaleza y agricultura, sino precisamente integración. La agricultura puede ejercerse por todas partes, aunque sea bajo condiciones ambientales rigurosas. La visión, de la cual se parte aquí, guarda relación con el concepto *agricultura* integrada tal como ha sido desarrollado también por iniciativa del WRR [2].

1.2.5 Comprobación espacial

Los cuatro escenarios trazados en base a visiones cuantificadas no alcanzan para tratar todos los problemas que entran en consideración en este informe. Las metas de naturaleza y paisaje no pueden expresarse en cifras de suerte que permitan que el modelo trabaje con ellas.

---

[2] 'Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw', por W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H. J. de Graaf y otros. *WRR Voorstudies en achtergronden*. número V44, La Haya, Staatsuitgeverij, 1984.

A fin de cubrir esta laguna se han trazado mapas que interpretan una división espacial de carácter ideal desde el punto de vista de naturaleza y paisaje. Con ayuda de estos mapas se procede a la comprobación de los resultados modelo.
Cabe pensar a tal efecto que salgan a la luz aspiraciones que obliguen a matizar los resultados modelo.

1.3 Funciones de los escenarios

De la acción del llamado modelo GOAL, así como respecto a la entrada de datos en el mismo, se trata ampliamente en los capítulos 3 y 4 del informe entero. Aquí sólo se indica, como introducción, qué es lo que hace o no hace el modelo. No genera pronósticos. Los escenarios vienen a ser *exploraciones* de posibilidades técnicas, basadas en una serie de aceptaciones y suposiciones, de por sí justificadas, en la que no se toman en consideración, sin embargo, importantes partes de la realidad (como cambio de precios, aceptaciones sobre la conducta de actores, obstáculos institucionales). Por consiguiente, no se trata aquí en primer término de una investigación sobre los efectos que puedan tener los cambios que están ahora en proyecto en la PAC (política agrícola común). Lo que sí indica el modelo son las limitaciones técnicas, dentro de las cuales *tendrán* que efectuarse modificaciones. Sin embargo, en muchos otros terrenos políticos no es posible realizar semejante comprobación de las posibilidades técnicas que constituyen a la vez las posibilidades límites (p.ej., ¿con qué cantidad de habitantes queda "llena" Holanda?; ¿Qué nivel de prosperidad se considera "suficiente"?). Pero para la agricultura a base del uso del suelo en la CE ésto sí es posible, ya que aquí se parte de los datos conocidos en principio (demanda de productos agrarios, recursos récnicos, posibilidades de utilización del suelo).

Dicho en otros términos: con esta exploración técnica se crea un cuadro de evaluación para las opciones estratégicas que el gobierno y otros actores tendrán que hacer en los años futuros. La consideración política va a ser mejorada, porque sobre la base de los resultados es posible determinar hasta qué grado la política actual armoniza con los desarrollos que se dan en grado significativo en los escenarios (esto último, por ejemplo, es el caso con el continuo aumento de la

productividad, así como con la disminución ulterior de la oportunidad de empleo en la agricultura a base del uso del suelo que corre parejas con ello). Por consiguiente, es posible estimar el esfuerzo que se requiere para poder realizar objetivos, dependientemente de la cuestión de si 'hay que remar contra la corriente', o bien si no hay más que remar en dirección a las metas deseadas. De este modo, los resultados modelo pueden servir como *puntos de referencia para la política a seguir.* Si los resultados en todos los escenarios caminan en el mismo sentido, se originan evidentemente tensiones entre las posibilidades técnicas y una política que desea otra cosa. En la política que se lleva a cabo actualmente se 'rema contra la corriente'. Si los resultados modelo son muy distintos, habrá indudablemente mayor espacio para la política.
Las variaciones en los resultados pueden indicar además potencias inesperadas de determinadas zonas. Por último, se puede mostrar con ello una ampliación de posibilidades en caso de que ciertos desarrollos sean sustituibles.

Un ejemplo de una tensión como se alude: si todos los cuatro escenarios pueden realizarse con una superficie agrícola que por lo menos es 40 millones de hectáreas menor que la de 127 millones de hectáreas actual, puede aceptarse con seguridad que una política orientada hacia el mantenimiento de la superficie agrícola actual ha de requerir a la larga un esfuerzo muy considerable. ¿Puede decirse en tal caso que se lleva una política sensata? ¿No tendría que darse preferencia a otros fines? ¿No hay que aplicar de otra forma las herramientas de que se dispone? Unicamente la determinación de las posibilidades técnicas conduce a formular estas preguntas. Los ejemplos de potencias inesperadas y de posibilidades sustituibles se tratan a continuación.

Los escenarios tienen por objeto someter la política a discusión en distintos niveles. En primer lugar muestran cuáles son las posibilidades para alcanzar las metas a las cuales se concede (variable) importancia en las visiones latentes. Estos son resultados a *nivel comunitario.*
Por otra parte, los escenarios muestran donde puede practicarse mejor la agricultura en la Comunidad de los 12, cuál es la forma de agricultura (agro, ganadería, silvicultura) más apropiada en tal lugar y de qué manera tiene que practicarse la misma (orientada hacia la producción,

agradable al ambiente o con una máxima disponibilidad de suelo). Estos son resultados a *nivel regional*.
Por cuanto los resultados tengan consecuencias a nivel comunitario y regional para determinados países, se responsabilizará la política a *nivel nacional*.

En los párrafos siguientes se compenden los resultados principales de los cálculos modelo (la reproducción en cifras y la interpretación de las mismas, figuran en los capítulos 4 y 5 del informe entero). Con ello quedan trazadas las referencias para la política. A continuación se considera hasta qué extremo los escenarios dan lugar a comentarios respecto a la política actual y futura.

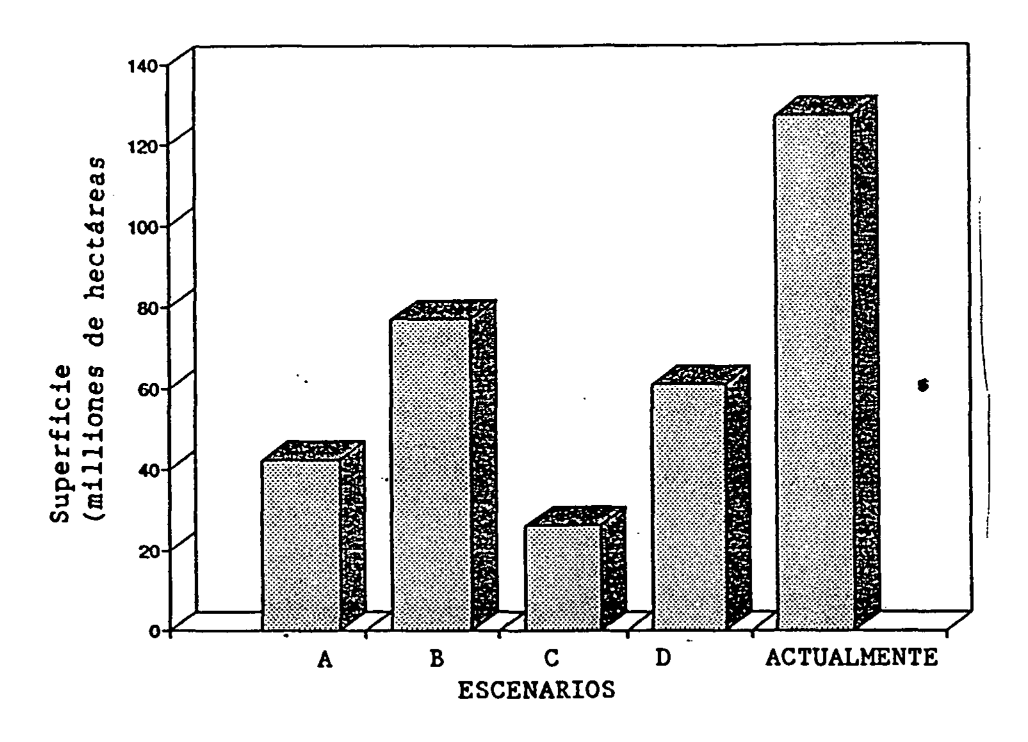
1.3.1 El nivel comunitario

Contrastes entre los escenarios
Los cálculos modelo muestran notables diferencias entre los cuatro escenarios. Los valores de las diferentes metas varían por escenario y por elemento de política (en especial según la composición de la demanda; véase capítulo 4). Con el uso del suelo, la diferencia entre el valor más elevado y el más bajo es aproximadamente de un factor 3. Para los gastos de la agricultura a base del uso del suelo, de la oportunidad de empleo y consumo de nitrógeno (total y por hectárea), esta diferencia está en más o menos 2. La protección de cultivos por hectárea muestra un factor 4 y la protección de cultivo total un factor 7.
La primera conclusión que puede sacarse de estas diferencias significativas es que hay, en efecto, lugar para poner en práctica una política.

Uso del suelo
Es cierto que los valores más altos y más bajos que se hallan para el uso del suelo difieren en gran medida, pero en todos los escenarios tiene lugar una expulsión muy considerable de tierras de cultivo. Esto puede verse en la figura 1.1 en la que la superficie requerida para la agricultura en los cuatro escenarios se ha opuesto a la superficie agrícola actual.

La segunda conclusión que cabe hacer es que es muy pequeño el espacio para llevar una política que apunte a mantener en producción la superficie agrícola actual.

Figura 1.1 El uso del suelo en los diferentes escenarios en comparación con la utilización del suelo en la actualidad (en millones de hectáreas)



Escenario A = libre mercado y libre comercio
Escenario B = desarrollo regional
Escenario C = naturaleza y paisaje
Escenario D = higiene ambiental

Fuente: WRR.

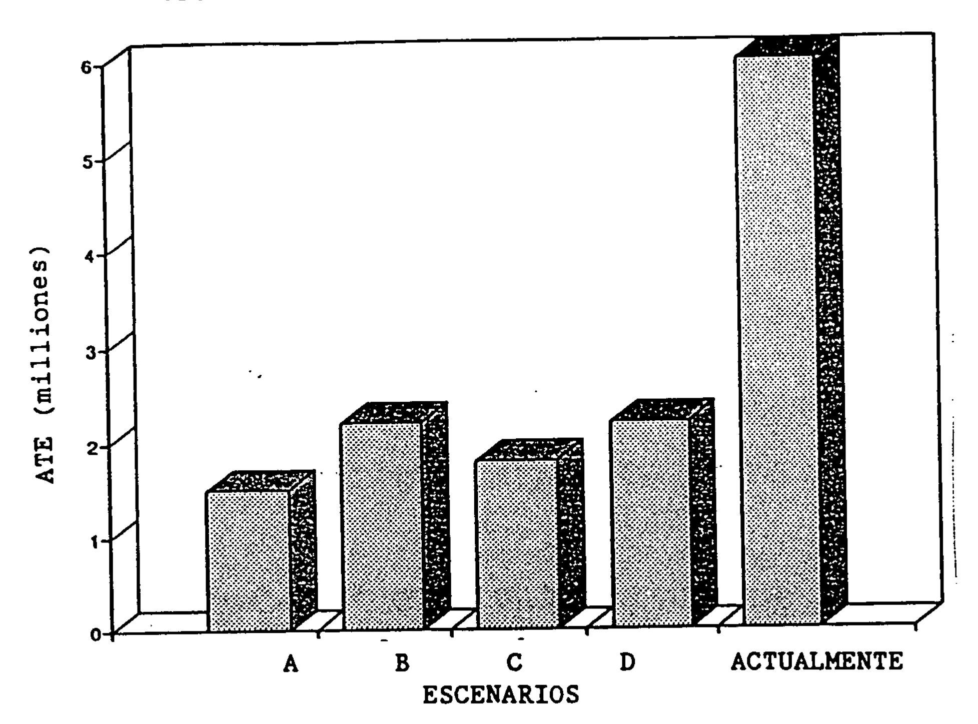
Oportunidad de empleo

Una degradación ulterior de la oportunidad de empleo en el sector agrario es visible en todos los escenarios (ver figura 1.2). La disminución del volumen de trabajo en la agricultura varía de 3 a 4 millones de años de trabajo equivalentes (ATE).

La tercera conclusión es que en todos los casos se requiere un esfuerzo considerable para absorber la expulsión de trabajo de la agricultura.

Figura 1.2 La oportunidad de empleo en los diferentes escenarios en comparación con la oportunidad de empleo actual (en millones de ATE = años de trabajo equivalentes)





Escenario A = libre mercado y libre comercio
Escenario B = desarrollo regional
Escenario C = naturaleza y paisaje
Escenario D = higiene ambiental

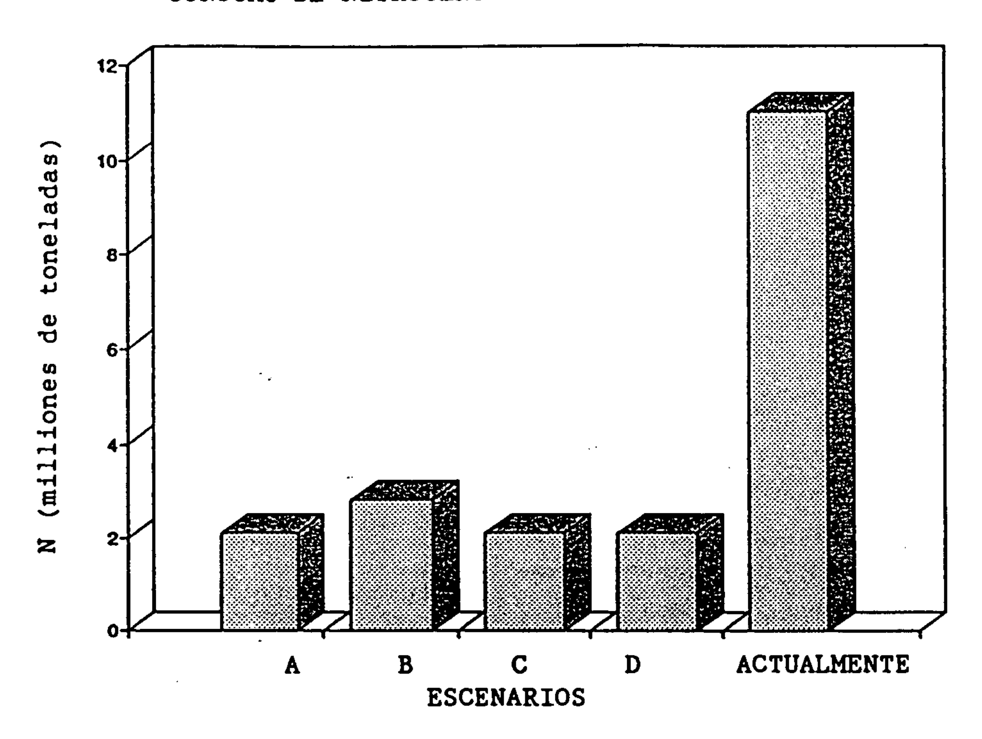
Fuente: WRR

Medio Ambiente

Resulta técnicamente posible limitar de modo considerable la utilización de nitrógeno, así como de medios de protección de cultivos, sin que tengan lugar consecuencias negativas para la producción. Esto se representa en las figuras 1.3 y 1.4. Mucha perspectiva ofrece particularmente la protección de cultivos.

La cuarta conclusión es que la política puede aspirar con éxito a métodos de producción (más) agradables al ambiente utilizando menor cantidad de nitrógeno y sobre todo limitando el uso a gran escala de medios de protección de cultivos.

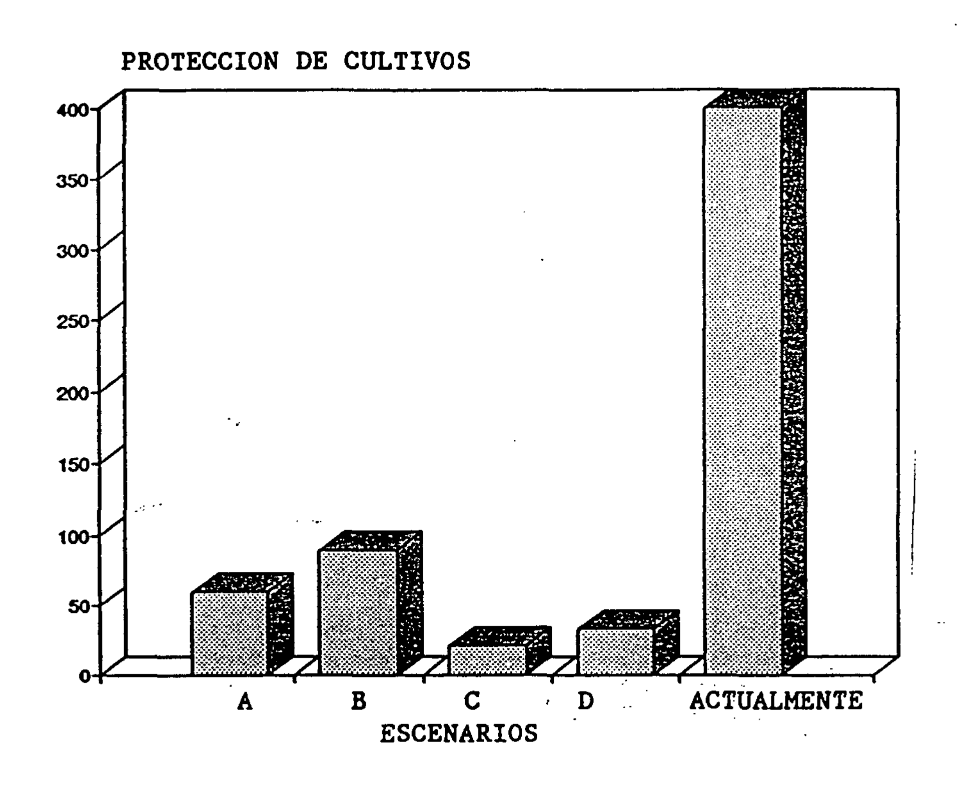
Figura 1.3 El consumo de nitrógeno en los diferentes escenarios en comparación con el consumo actual de nitrógeno (en millones de toneladas)



Escenario A = libre mercado y libre comercio
Escenario B = desarrollo regional
Escenario C = naturaleza y paisaje
Escenario D = higiene ambiental

Fuente: WRR

Figura 1.4 La utilización de medios de protección de cultivos en los diferentes escenarios en comparación con el uso actual de medios de protección de cultivos (en millones de kgs).



Escenario A = libre mercado y libre comercio
Escenario B = desarrollo regional
Escenario C = naturaleza y paisaje
Escenario D = higiene ambiental

Fuente: WRR

1.3.2 El nivel regional

Además de la información sobre metas a nivel comunitario, los escenarios proporcionan también información acerca de las regiones separadas en la CE. Cada escenario muestra un patrón distinto de uso de suelo regional, difiriendo por escenario la manera en que se utiliza el suelo.
En el escenario A (libre comercio) la agricultura figura principalmente en el noroeste de la CE. En el escenario B (desarrollo regional) se da una distribución bastante uniforme sobre todos los países de la CE. En el escenario C (naturaleza) mucha agricultura se traslada hacia las regiones meridionales. En el escenario D (ambiente) se observa a igual que en el B

una distribución razonable de actividades agrarias por toda la CE, con excepción de los países BENELUX e Irlanda.

Una diferencia en situación de la agricultura en los diferentes escenarios guarda por supuesto también relación con diferencias en metas que van emparejadas con el uso del suelo. Así, se comprueba que en los escenarios A y C la oportunidad de empleo está repartida en forma muy desigual entre las regiones.

Resulta interesante acoplar estos resultados a la diferencia que existe en el presente entre regiones fuertes y regiones débiles en la CE (débiles son las regiones que tienen cifras bajas en cuanto a producción, productividad y participación laboral, y tienen una cifra de desempleo relativamente alta). Por lo que a las regiones débiles se refiere, únicamente Irlanda conserva en el escenario A una participación substancial en la oportunidad de empleo correspondiente al sector agrario [3]. En el escenario C las regiones española e italiana conservan 40 y 34 por ciento respectivamente de la oportunidad de empleo y Portugal sólo 14 por ciento [4].

De los desplazamientos considerables entre los escenarios se evidencia que las potencias de las regiones están muy cerca unas de otras. Es que se desprende que diferentes regiones consiguen dar los mismos rendimientos en condiciones especiales modificadas. Las regiones débiles en el escenario A son precisamente fuertes en el escenario C. En este último escenario, orientado hacia una superficie agrícola lo más pequeña posible en favor de grandes zonas naturales, ya no queda casi más agricultura a base del uso del suelo en una cantidad de regiones que son ahora fuertes. En ellas se da preferencia a una producción en una superficie reducida en vez de a una producción al coste más bajo posible. Esto no sólo relativiza el concepto 'débil', sino que indica también lo importante que son los objetivos políticos para el futuro de las zonas rurales en el seno de la CE de los 12. El desarrollo de una agricultura irrigada, altamente productiva en los regiones meridionales de Europa,

---

3 La creación de empleo es en este escenario relativamente costosa en las regiones meridionales. Véase capítulo 5.

4 En el escenario C se acepta que la agricultura se practique en la superficie más pequeña posible y suministra, pues, la productividad más elevada. En este escenario la creación de trabajo es relativamente cara en Grecia e Irlanda.

puede ocasionar un serio problema a los países miembros septentrionales con referencia al uso del suelo y a la oportunidad de empleo en la agricultura.
En los escenarios B y D, el uso del suelo está repartido más uniformemente entre los 12 de la CE. En el escenario B ésto se debe a una consecuencia de una condición especial de que debe conservarse lo máximo posible la creación de trabajo en todas las regiones. Los cálculos modelo muestran que técnicamente es posible mantener el 29 % de empleo actual en todas las regiones. Debido a que la oportunidad de empleo en tantos por cientos se mantiene a la misma altura en todas las regiones, se origina un relativo favorecimiento para regiones que experimentan en la situación actual mucha utilización de trabajo. Esto rige de manera especial para las regiones mediterráneas. En el escenario D sigue conservándose en los territorios españoles el 50 por ciento de la oportunidad de empleo actual, en el sur de Italia el 14 por ciento, en Grecia el 11 por ciento y en Portugal el 10 por ciento. La aplicación de otras restricciones de costo en estos dos escenarios hace desplazar la agricultura hacia el sur de Europa (bajo la suposición de que tenga lugar la irrigación necesaria).

Por lo que a las regiones fuertes se refiere (en particular territorios situados al norte y oeste de los 12 de la CE) sirve de ilustración el ejemplo de Holanda. En el escenario A sigue existiendo en el este de Holanda, en la agricultura a base del uso del suelo, sólo el 5 por ciento de la oportunidad de empleo (el mínimo que se mantiene en todos los escenarios). En el sur de Holanda sigue conservándose el 18 por ciento de la oportunidad de empleo en el agro y la ganadería, en el oeste de Holanda el 26 por ciento y en el norte de Holanda el 36 por ciento. En el escenario B sigue conservándose en todas las regiones el 29 por ciento de la oportunidad de empleo porque este límite se ha establecido en el escenario como condición esencial. En el escenario C la agricultura a base del uso del suelo desaparece casi de Holanda; el 5 por ciento de oportunidad de empleo restante procede de la silvicultura y algo de la ganadería en el sur. En el escenario D ya no hay casi más agricultura a base del uso del suelo: 5 por ciento de oportunidad de empleo aún en el agro en Holanda septentrional, oriental y meridional y en silvicultura en Holanda occidental. Efectos parecidos se dan en Dinamarca, Alemania,

Bélgica y Luxemburgo. También la calificación de 'fuerte' requiere al parecer según estos resultados que sea relativizada.

Los desplazamientos regionales se producen también si se levantan mapas de las posibilidades para explotar suelos agrícolas que ya no son más rentables, con el objeto de aprovecharlos para la creación de una estructura principal ecológica dentro de la CE (como 'espina dorsal' de la naturaleza; véase al respecto el capítulo 6). En primer lugar se desprende que en todos los cuatro escenarios se dispone en la mayor parte de las regiones, en principio,de suficiente suelo para atender a una gran demanda de territorio para dicha estructura principal ecológica (36% de la superficie total; en el presente sólo el 3% es zona natural protegida). Los escenarios A y C en particular llaman la atención en cuanto a la superficie sobrante, lo que no es de extrañar porque bajo A y C es posible cubrir la demanda por productos agrarios también mediante actividades agrícolas al exterior de la CE de los 12. Lo que sí es sorprendente, sin embargo, es que los 'territorios sobrantes' se encuentran situados en la zona central de la CE en mayor cantidad que en el área mediterránea, en donde ahora la rezagada productividad, el envejecimiento de la población y la emigración constituyen motivos para dejar mucho terreno en barbecho. Los escenarios indican aquí las potencias que existen para otro desarrollo en las zonas mediterráneas.

En cuanto a los gastos de la agricultura, se desprende que entre los escenarios A y C, con los cuales en ambos casos pueden importarse productos agrarios de países exteriores a la CE de los 12, se da una diferencia de 20 mil millones de ECU. Esta diferencia puede ser considerada como el precio que hay que pagar para poner a salvo grandes superficies de zona natural (menos gastos de adquisición e instalación; en este respecto se tiene que pensar por lo demás que los gastos adicionales en C se ven moderados por los beneficios que proceden del aumento de la oportunidad de empleo y de una utilización más reducida de medios de protección de cultivos; también la producción en una superficie menor hará mella en los gastos).

La diferencia de gastos entre B y D resulta difícil acoplarla a un solo factor. En este orden de cosas cabe observar que la distribución equilibrada de la oportunidad de empleo aplicada en B compensa el menor

consumo de nitrógeno en D. Una oportunidad de empleo repartida al máximo o un impuesto de medio ambiente relativamente bajo pueden lograrse a cambio de gastos en un mismo orden de magnitud.

1.3.3 El papel de Holanda

Los escenarios muestran una imagen en la que el papel que desempeña la agricultura en Holanda se diferencia rádicalmente con el actual. En el apartado anterior ya se hizo mención de una gran diferencia en oportunidad de empleo entre los escenarios, que es una consecuencia de diferencias en los usos del suelo. En todos los escenarios, el agro prácticamente ha des- aparecido. Bajo el punto de vista técnico, las ventajas de producir en otra parte son, por lo visto, mayores. (ver capítulo 5). La cría de ganado dispone todavía de una gran superficie en Holanda, debido en especial a la larga temporada de crecimiento y a los altos rendimientos de hierba. Las diferencias entre los escenarios son grandes. En el escenario C (ambiente) no queda prácticamente más agricultura a base del uso del suelo. En el escena- rio A (libre comercio), por el contrario, ha sido reservada para Holanda una gran cantidad de agricultura a base del uso del suelo. Esta se refiere al cultivo de forraje duro (hierba y maíz cortado).

Podría uno preguntarse si puede sacarse la conclusión de que la agricultura en Holanda ya no tiene porvenir, dada esta diferencia entre posibilidades técnicas como se representan en los escenarios y la situación actual. Una pregunta semejante tiene que ser matizada. Las suposiciones en los escenarios se refieren solamente, como queda dicho, a una parte de la realidad. Los escenarios no deben ser considerados como un pronóstico del futuro que cabe esperar. En este sentido hay que agregar que la agricultura holandesa, contrariamente a la agricultura en los demás países de la CE, se caracteriza precisamente por ser de índole 'poco dependiente del suelo'.

Sin embargo, la posición de la agricultura y horticultura que no son a base del uso del suelo, no ha sido contemplada en este informe (porque había de hallarse una base común, a fin de dar una imagen para la CE como un todo).

Una conclusión que sí cabe hacer es que el mejor sentido de desarrollo para la agricultura holandesa no se halla en la labranza en especial ni en la producción en general a base del uso del suelo. La política que desee conectar con las potencias técnicas habrá de dirigirse a fortalecer la orientación del mercado y a buscar huecos en el mercado. De este modo, la agricultura holandesa logró solucionar también varios problemas en el pasado. Por otro lado, esta agricultura conquistó su fuerte posición en el mercado mediante la edificación de complejos agro-industriales, pero ésto se realiza actualmente también en otros países de la CE con ayuda de toda clase de reglamentaciones de estímulo tanto a nivel nacional como también comunitario. Por consiguiente, la agricultura y horticultura que no son a base del uso del suelo ofrecen puntos de referencia más interesantes. El grado de mercado-orientación en estos sectores es precisamente grande. Lo mismo puede decirse con respecto a los productos de 'vivero' (semillas, planteles, etc), que si bien es verdad se originan en dependencia con el suelo, pero sólo en una superficie reducida con un alto valor añadido. Los productos a granel no desempeñan más que un papel de relleno en el esquema de rotación de cultivos. *Este desplazamiento en dirección a la agricultura de alta tecnología ya se recomendó con anterioridad* [5].

1.4 Fines y medios en la política actual

Los escenarios esbozados en este informe pueden servir como puntos de referencia para la política. Los resultados obligan a una reflexión sobre las metas y recursos políticos en vigencia y hacen visible hasta que extremo se desvía de las potencias técnicas. Para los casos en que es así, se da en los párrafos siguientes una indicación de la política que encajaría mejor con las posibilidades técnicas.

1.4.1 Objetivos actuales

El primer fin de la política agrícola europea es fomentar la productividad. Como herramientas, el Tratado de CEE menciona, entre otras

---

[5] Ver también: 'Adviescommissie perspectieven voor de agrarische sector in Nederland, *Om schone zakelijkheid*'; Informe a la Organización Agraria, La Haya, Landbouwschap, 1989.

cosas, estimular el progreso técnico, el desarrollo racional de la producción agrícola y el empleo óptimo de los factores de producción. Una productividad mayor se lleva a cabo en la práctica mediante mayores rendimientos por hectárea de tierra o por cabeza de ganado. De este modo cada vez se necesitará menos suelo, menos ganado y menos mano de obra para obtener una producción que garantice el abastecimiento de alimentos en los 12 de la CE.
Esto da lugar a una situación paradójica: según sus objetivos, la CE aspira a obtener una mayor *productividad* del suelo, del animal y del trabajo, pero la realización de este fin conduce a tantos problemas que al mismo tiempo hay que tratar de obtener una *producción* más baja. Para ello se trabaja con una combinación de reglamentaciones de contingentes (para azúcar y leche), disminución de los precios de garantía (cereales) y premios para el retiro anticipado de agricultores y para dejar suelo agrícola temporalmente improductivo (reglamentación 'set-aside'). Pero una disminución de la producción con un aumento de la productividad está en pugna con las regulaciones de apoyo que prevén mantener a nivel la oportunidad de empleo en la agricultura y las reglamentaciones de premios para mantener en explotación el suelo agrícola que sobra en realidad. Pues, con la reglamentación de dejar improductivo suelo agrícola temporalmente se ha incorporado una condición de que el suelo no puede cambiar de destinación: continúa siendo suelo de cultivo. Esto de verdad es 'remar contra la corriente'.

En los escenarios la productividad más alta se realiza bajo C, donde la superficie para la agricultura es la más pequeña. De la superficie agrícola de 127 millones de hectáreas que se halla actualmente en uso, sobran en C todavía 26,4 millones de hectáreas. También los demás escenarios conducen a un fuerte descenso de la superficie que se requiere: hasta más de 42 millones de hectáreas en A, más de 76 millones de hectáreas en B y más de 60 millones de hectáreas en D.
La discrepancia entre la superficie actual y la superficie que bajo el punto de vista técnico se necesita para la producción de alimentos, muestra que las regulaciones actuales para dejar suelo fuera de uso equivalen a lo que se ha dado por denominar: 'un desorden en el margen'. Además, aquí se desquita el hecho de que una misma medida pueda evocar efectos contrapuestos a distintos niveles. A nivel comunitario y nacional

existen excedentes de suelo agrícola. El campesino individual, sin embargo, está interesado a menudo en más tierra: con una creciente productividad puede aumentar su producción (o sea sus rentas) ampliando su empresa con una misma utilización de medios de producción. Por consiguiente, el campesino individual desea comprar con gusto tierra de su vecino que se retira. Los premios que se conceden por la terminación de una explotación agraria, sin la obligación de substraer por siempre de la superficie agrícola las tierras que quedan libres, conducen de esta manera a un aumento de producción. También la reglamentación concerniente a barbechos tiene sus inconvenientes. Tras un período de 'improductividad' vuelve a utilizarse la tierra. De este modo se ofrece una solución (parcial) a plazo corto, pero a la vez se evita una verdadera solución de la problemática estructural de excedentes.Los macro y micro intereses chocan aquí entre sí.

El cumplimiento del Tratado no padece sólo de contradiciones similares, sino que también los objetivos se explican de forma indebida. El Tratado hace mención de un nivel de vida razonable para la población agraria como objetivo político, pero no - como se ha concebido - de conservar (toda) la oportunidad de empleo actual en la agricultura.

Incluso en el escenario B, en el que se procura mantener trabajando sin subsidios la mayor cantidad posible de gente en la agricultura a base del uso del suelo en los 12 de la CE, se comprueba que la oportunidad de empleo desciende. De los 6 millones de años de trabajo equivalentes (ATE) en el presente (1988/89) quedan 2,8 millones a lo sumo. La conclusión que se saca del escenario debe ser que la conservación de la oportunidad de empleo actual equivale al mantenimiento de un desempleo oculto, a expensas de enormes transferencias de ingresos. Por lo demás, el éxodo de mano de obra en el sector agrario asciende ya a 2 o 3 por ciento por año. Si continúa existiendo esta tendencia la oportunidad de empleo será - a pesar de todas las medidas - dentro de 15 años, aproximadamente un 40 por ciento más baja que ahora.

El Tratado no contenía originalmente objetivos concernientes al terreno ambiental, pero con el Acta Europea se ha introducido un apartado sobre medio ambiente y también las propuestas agrarias formuladas por la Comisión en fecha reciente contienen un 'programa de acción agro-ambiental'. Llama la atención que en este programa de acción se hace caso omiso del objetivo de productividad del Tratado; los agricultores figuran

como 'responsables' del paisaje agrícola artificial. Por tanto: subvenciones para el desempeño de sus actividades.
La calidad del medio ambiente, sin embargo, se ve influenciada sobre todo por el uso de medios de protección de cultivos y abonos químicos. Una disminución del empleo de estos productos se contempla en el Tratado en vigencia como un servicio del campesino a la sociedad. Se considera que a causa de ello los campesinos sufrirán pérdida de ingresos y que, por consiguiente, se les tiene que compensar. Los escenarios muestran no obstante que el consumo de nitrógeno y el uso de medios de protección de cultivos pueden ser reducidos considerablemente sin pérdidas de producción. Por consiguiente, no existen motivos - por lo general - para conceder indemnizaciones.
Sin embargo, esto no impide que precisamente en el dominio del medio ambiente las diferencias regionales sean grandes. En especial en la parte noroeste de Europa, donde el uso de pesticidas y nutrientes es el más elevado (desde un punto de vista racional y eficaz se ha 'pasado por alto') puede tener lugar una disminución sin que sea necesario que ello origine producciones más bajas. En este respecto, los escenarios muestran que la adopción de medidas políticas de carácter genérico en una actividad regional tan diferenciada como es la agricultura, constituye un asunto muy delicado.

1.4.2 Posibilidades para otra política

El motor de los cambios en uso y productividad del suelo es el progreso tecnológico. Los escenarios muestran que el funcionamiento de este motor puede fortalecerse o debilitarse por la política. El mejoramiento de las condiciones de producción, la seguridad de ventas con precios garantizados y la investigación, información y enseñanza fomentan el desarrollo tecnológico. El ajuste puede tener lugar influyendo en las condiciones de producción y en los requisitos que deben satisfacer los productos. Las posibilidades al efecto se hallan presentes. A continuación se señalan algunas posibilidades a modo de primera exploración.

1. *El empleo de las zonas rurales*
- política del espacio a nivel europeo;

- ordenación territorial; control a nivel europeo de la política nacional y regional y actividades;
- política de desarrollo de la naturaleza a nivel europeo.

A nivel de la CE de los 12 no existe (todavía) una política en la que se estudien en forma coherente los diferentes aspectos espaciales. La política espacial a nivel europeo con respecto a las zonas rurales tiene lugar en el presente sobre todo de manera indirecta, ya sea a través de la política agrícola, o bien a través de la política regional o ambiental. Los escenarios muestran que, en ausencia de una política integral, las contraposiciones regionales más bien aumentarán que disminuirán. También el creciente conflicto de política europea, nacional y regional parece, pues, inevitable. Por consiguiente, sería conveniente tener *una política espacial europea a grandes rasgos*, en la que se reflejará de forma indicativa la destinación de zonas rurales. Tales indicaciones podrían actuar como marco de referencia para atender o no solicitudes con recursos europeos para la introducción de mejoramientos estructurales en las circunstancias de producción (irrigación, obras de ordenamiento territorial u otras obras de carácter infraestructural).
Por otra parte, parece ser que existe espacio para una política de desarrollo de la naturaleza a nivel comunitario. No existen (todavía) o apenas hay paisajes europeos o parques naturales europeos. El espacio para iniciativas similares existe, pero no tiene lugar (aún) su introducción. Una acción bien concertada en este terreno entre autoridades europeas y nacionales y los movimientos privados de protección de la naturaleza, podría tal vez poner en marcha algunos desarrollos.

2. *Sacar de producción tierra agrícola mediante otro uso del suelo*
- fomentar el desarrollo de la naturaleza (directiva habitat);
- fomentar la recreación;
- fomentar la agrificación/explotación energética en el campo.

Para dejar improductivo suelo agrícola productivo no existen todavía muchas posibilidades.La reglamentación actual de dejar improductivo suelo agrícola parte de la base de que debe conservarse el suelo para la agricultura y la reglamentación de ampliación parte de la base de que

deberá detenerse el incremento de productividad, siendo incluso posible que se produzca una tendencia de orden negativo. Los escenarios de este informe muestran lo contrario. Con un aumento continuo de productividad, sin embargo, resulta muy costosa la reglamentación de dejar improductiva tierra agrícola. Parece inverosímil que semejante perspectiva obtenga mucho apoyo político, tanto más cuanto que los suplementos por hectárea, el subsidio sobre ingresos y otras medidas, también significarán desembolsos de cantidades considerables por parte de las arcas europea.
Los cálculos que figuran en este informe ofrecen posibilidades para disminuir las capacidades de producción empleando el suelo agrícola para otros fines. Con anterioridad se ha mencionado ya el desarrollo de la naturaleza. Otras posibilidades van relacionadas con el recreo. También hay espacio para la agrificación, bajo lo cual hay que pensar con preferencia en actividades que requieren mucho espacio, como la explotación de energía. A nivel europeo se dispone del espacio para ello, pero desde el punto de vista económico es (todavía) muy poco atractivo. De un estudio realizado por la NOVEM (Sociedad holandesa para energía y ambiente) sin embargo, se desprende claramente que la explotación de energía en el agro ofrece perspectivas a largo plazo, siempre y cuando se proceda a su refinamiento (electricidad, gasificación, etc.) [6]. Esto confirma los resultados de estudios ulteriores realizados en este terreno.

3. *Desarrollo regional y oportunidad de empleo*

- posibilidades limitadas a través de la política indirecta con el Fondo Regional Europeo;
- posibilidades en el Fondo Social, así como suplementos sobre ingresos (temporalmente).

En todos los escenarios figura la oportunidad de empleo en la agricultura a base del uso del suelo, como ya queda dicho, mucho más baja que ahora. La política europea se esfuerza por contrarrestar la expulsión de trabajo mejorando la estructura agrícola. De un estudio de valoración de los fondos estructurales destinados a ello se ha puesto de manifiesto que ya

---

6 NOVEM = Sociedad holandesa para la energía y el medio ambiente, 'De haalbaarheid van de produktie van biomasa voor de Nederlandse energiehuishouding'. Eindrapport; (La factibilidad de la producción de biomasa para la economía energética. Informe final); Utrecht, marzo de 1992.

hay ahora también muchos de los medios aplicados que no surten efecto o tienen a veces incluso un efecto negativo [7]. Una política que 'co-opere' con los cambios que vienen produciéndose por los adelantos técnicos podría utilizar mejor los fondos para aliviar el daño.
Lo mismo cabe decir en cierto modo para los suplementos sobre los ingresos. Si por razones de índole social se considera suplir las rentas de los agrarios, existen diversas posibilidades para ello. Si el suplemento se acopla a personas, significaría una reglamentación de ayuda comunitaria. Si se trata de un acoplamiento al suelo, el suplemento no podrá limitarse sólo a suelos agrícolas, ya que ello obstaculiza la movilidad del suelo. Otorgando un suplemento por hectárea también a suelos que se destinen a otro fin, se crea a la vez una financiación básica, por ejemplo para la conservación de la naturaleza. Estas consideraciones tendrían que ser estudiadas ulteriormente. El desarrollo previsto con ayuda de fondos estructurales significa, a la luz de los escenarios, llevar leña al monte.

4. *Fomento de ciertas técnicas de producción*
- política para la protección de cultivos;
- política para el medio ambiente.

La política en el ambiente de las disposiciones va orientada sobre todo hacia el modo de producir. Como ya se ha explicado más arriba existen muchas posibilidades para limitar el uso de pesticidas. Estas posibilidades podrían ser aprovechadas a nivel europeo. Cabe pensar en la aplicación de recargos para pesticidas a tal nivel, en reglamentaciones de pago de envase para sustancias nutritivas de plantas y otros similares.

5. *Fomento de ciertas formas de gestión de suelos*
- reglamentación para campesinos de montaña;
- reglamentación para notas de relación;
- reglamentación para la conservación de ciertos paisajes y formas de uso de suelo.

---

7 D.D. van der Stelt-Scheele, 'Regionaal beleid voor de landelijke gebieden van de Europese Gemeenschap'; 'inventarisatie en evaluatie'; (Política regional para las zonas rurales de la Comunidad Europea; inventario y evaluación; Documentos de trabajo núm. W46, La Haya, WRR, 1989.

Varias reglamentaciones a nivel europeo, pero también a nivel nacional, parten de que la conservación de una cantidad de valores (naturaleza, paisaje) tiene que ser pagada, c.q. se extiende a la compensación de deficiencias naturales. Las reglamentaciones que se extienden a tal efecto, como la 'Reglamentación holandesa para notas de relación y la reglamentación europea para campesinos de montaña, pueden ofrecer alivio respecto a una cantidad de zonas donde se considera de importancia la gestión de suelos en favor del paisaje y de los valores naturales.

1.5 Conclusiones y recomendaciones

1.5.1 Una agenda de investigación

Para la confección de este informe se ha realizado un considerable y propio esfuerzo de investigación. En el desarrollo de la metodología y en la confección del modelo GOAL, el consejo ha encontrado en su camino una cantidad de lagunas y ambigüedades. Algunas son suficientemente interesantes como para volver a hacer hincapié en las mismas. Una investigación que vaya orientada más hacia estos puntos puede facilitar en el futuro tal vez la confección de un estudio semejante.
El estudio del consejo se ha desarrollado a nivel de la actual CE de los 12. Es posible efectuar una ampliación en dos sentidos. El modelo puede emplearse para explorar las consecuencias que pueda tener el ingreso de países del centro y este de Europa en la CE. Por otro lado, los estudios siguientes a nivel regional pueden contribuir a proporcionar más criterio en las posibilidades para las regiones dentro de las condiciones esenciales consignadas en los escenarios. Luego, puede dedicarse también más atención a otros sectores económicos.

Un punto de partida central en el estudio modelo es que la agricultura tiene lugar en toda la Comunidad Europea con las mejores técnicas disponibles y sin despilfarro. La interpretación de las diferentes técnicas de producción según este concepto es susceptible de un mejoramiento ulterior. En base a los conocimientos de que se dispone en el momento, se ha proporcionado la mejor especificación regional posible. Podría ser sensato hacer una adaptación de técnicas de producción más elaborada hacia las circunstancias específicas en una región.

El informe no se ocupa de la financiación de la política para las zonas rurales. En los escenarios se dan sólo los gastos totales de la agricultura. Ya a este nivel se manifiestan grandes diferencias entre los diversos escenarios. No se ha contemplado qué parte de estos gastos pueden ser cubiertos por los productores y qué parte por las autoridades. Las consecuencias para el contribuyente europeo tampoco han sido verificadas. Sin embargo, para una composición ulterior de alternativas de política esta información es imprescindible.

También se ha dejado de lado la estructura de financiación de la política concerniente a la protección de la naturaleza. Un intento encaminado a introducir una diferencia entre distintas formas de conservación de la naturaleza, no ha conducido a resultados de aplicación inmediata [8]. La finalidad de esta diferencia consistía en asegurar los distintos valores naturales al coste más bajo posible. Se considera conveniente llevar a cabo un desarrollo ulterior en este sentido, en especial con miras a las reacciones positivas por parte de la defensa de la naturaleza respecto a este primer intento.

Para la interpretación de utilidades e intereses se ha desarrollado en este estudio un intento de estructura ecológica principal para los 12 de la CE. Si bien se ha comprobado que este planteamente resulta muy viable en la interpretación de los escenarios, sin embargo, no deja de ser una primera tentativa. Para poder actuar en un marco de verificación para una posible política europea de protección de la naturaleza, queda todavía mucho por completar. Semejante planteamiento tendría que llevarlo toda la CE en conjunto: ha de haber concordancia sobre los criterios a tratar. Además, tendría que indicarse desde las regiones, en mayor grado que hasta la fecha, cuáles son las zonas que satisfacen los criterios para la realización de semejante estructura ecológica principal.

---

8 M. Creemer, Natuurbeheer in Europa, een inventaris van doelstellingen, methoden en kosten van inrichting en beheer in beschermde gebieden in de landen van de EG; (M. Creemer: 'Conservación de la naturaleza en Europa, un inventario de objetivos, métodos y gastos de instalación y gestión en zonas protegidas en los países de la CE;) La Haya, WRR, 1990.

1.5.2 Una agenda de política

Los escenarios que figuran en este informe conducen hacia una evidente agenda política. Indican que los cambios para las zonas rurales en la CE de los 12 pueden ser muy radicales en los decenios venideros. A tal efecto se halla fuertemente en desarrollo una política comunitaria. En su aportación a esta política, el gobierno holandés puede manejar como puntos de referencia los escenarios presentados. Concretamente esto significa que:

1. En todas las propuestas, exposiciones y análisis concernientes a la reorganización de la política agrícola europea, se deberá partir de los objetivos que se persiguen. A tal efecto, podría utilizarse el modelo GOAL desarrollado por el consejo. Los objetivos de la política han de ser decisivos para la elección de los instrumentos. La discusión sobre estos objetivos no ha de llevarse a cabo sólo en forma implícita, a través de los instrumentos. Una vez hecha esta opción de metas, ésta habrá de servir de trasfondo para la elaboración de la política. Si bien no se niega que en el proceso de negociación también desempeñarán un importante papel otras consideraciones, no hay que ceder en demasía al respecto.
   Hay que evitar todo lo posible que una mezcla de objetivos y recursos para tal fin conduzca a que algunos elementos del instrumentario se opongan entre sí, como ahora sucede con frecuencia.

2. En todas las opciones que el WRR ha explorado para el uso del suelo en la CE de los 12, hay cuestión de considerables excedentes de superficie agrícola. El volumen y la distribución regional de estos excedentes difieren según el escenario, pero la política general es evidente. Ello implica que la política que apunta hacia mantener en uso el suelo agrícola actual durante largo tiempo (sea directamente por ampliación, por ejemplo, sea indirectamente a través de las reglamentaciones tendentes a dejarlo improductivo y conservando la posibilidad de destinarlo a tierras de cultivo) tropezará con crecientes resistencias. Los gastos de una política

semejante pueden aumentar enormemente y los resultados definitivos serán a veces contraproductivos con respecto a otras metas (por ejemplo, en cuanto a conservación de la naturaleza, pero también en cuanto a medio ambiente.

3. En todas las opciones que ha explorado el WRR, se manifiesta que en la agricultura se necesita un número de plazas de trabajo que es inferior al de la situación actual. Ya existe ahora también un desempleo en forma latente en muchas regiones de la Comunidad de los 12. Este será aún mucho mayor si se tiene que mantener el número de plazas de trabajo actual.
La política puede orientarse a suavizar las duras consecuencias de esta expulsión laboral, pero mantener artificialmente la mayor oportunidad de empleo posible en la agricultura es prohibitivo e imposible. Por consiguiente, sería mejor que la política apuntara hacia el seguimiento del proceso de despido.

4. En muchas regiones de la Comunidad de los 12 se da una agricultura muy desagradable al ambiente, en especial en Holanda. Se dispone de muchas posibilidades técnicas para poder hacer algo en este sentido, según se desprende de este estudio. La política podría orientarse hacia la realización de tales posibilidades técnicas. En informes anteriores, el consejo ya señaló las posibilidades al respecto: recargos sobre pesticidas; fomento de la investigación e información sobre el terreno de sistemas de cultivo integrados; mejoramiento de las condiciones de producción en las zonas que se destinan a la agricultura; certificados para trabajadores en la protección de cultivos; pago de envase sobre nutrientes, etcétera [9]. Todas estas propuestas no son nuevas. Han de ser introducidas, sin embargo, a nivel europeo, a fin de que el hecho de que de esta manera se sirven tanto los objetivos técnico-

---

9 WRR, *Technologie en overheid. Enkele sectoren nader beschouwd*; (*Tecnología y autoridad. Algunos sectores vistos con más detalle*); Informes al Gobierno núm. 39. La Haya, Editorial SDU, 1991. WRR, *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; (*Política ambiental: estrategia, instrumentos y mantenencia*); Informes al Gobierno núm. 41. La Haya, Editorial SDU, 1992.

ambientales como los referentes a técnicas de cultivo, pueda promover su introducción.

5. Las posibilidades para seguir una política europea activa de protección de la naturaleza se hallan ciertamente presentes, visto a partir del uso del suelo. Los conflictos de espacio con la agricultura parecen limitados. Holanda podría esforzarse a nivel europeo por la elaboración ulterior de una estructura principal ecológica para la CE. Condición para la realización de semejante estructura principal ecológica es que se lleve a cabo una estructura de financiación para la política europea de protección de la naturaleza. En este respecto es evidente que exista una combinación de recursos estatales con la financiación privada ('fondos para la naturaleza', análoga a la estructura de financiación que se está desarrollando en Holanda.

6. Por lo que se refiere a probabilidades y amenazas para la agricultura y horticultura de Holanda, los escenarios señalan que las amenazas conciernen en particular a la agricultura a base del uso del suelo. Esto mismo es válido, en menor medida, para la cría de ganado lechero. Las probabilidades habrán de crearse principalmente en los ramos industriales en donde la dependencia del superficie del suelo cuente menos y donde otros factores pesen más, como organización de ventas, intensidad de conocimientos, infraestructura y experiencia. La política del gobierno puede dirigirse mejor hacia las condiciones óptimas para el desarrollo ulterior de estas ramas industriales. Junto a ello, parece inevitable que se lleve una política de saneamiento para los ramos industriales o empresas que no tengan o tengan menos perspectivas.